



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

Dykkar ref.:

Vår dato: 13.01.2014

Vår ref.: 2010/1576

Arkivnr.: 421.2

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep.
0032 Oslo

Postadresse:
Postboks 59 Sentrum,
4001 Stavanger

Besøksadresse:
Lagårdsveien 44, Stavanger

T: 51 56 87 00

F: 51 52 03 00

E: fmropost@fylkesmannen.no

www.fylkesmannen.no/rogaland

Oversending av Regionalplan Jæren 2013-2040 - innvendingar til retningslinjer for handelsetableringar

Fylkesmannen har innvendingar mot to retningslinjer som gjeld handelsetableringar i godkjent Regionalplan for Jæren 2013-2040. Desse er i strid med rikspolitiske retningslinjer for samordna areal- og transportplanlegging og rikspolitiske føresegner for kjøpesenter. Det gjeld retningsline 4.2 som opnar for ei regional/landsdelbasert handelsverksemd på Forus felt C og retningsline 4.13 som opnar for å utvide eksisterande kjøpesentera på Forus innanfor ramma av gjeldande reguleringsplanar. Desse to retningslinjene vil føre til ei vesentleg utviding av handelsverksemda på Forus. Dei utholar revidert regionalplan si føresegn om forbod mot nyetablering og utviding av handelsverksemd utanfor område sett av til senterføremål.

Retningslinjene kjem i vesentleg konflikt med sjølve føremålet med regionalplanen, som er å styrke eksisterande by- og tettstadssentra, bidra til effektiv arealbruk og miljøvenleg transportval. Fylkesmannen legg i samsvar med plan- og bygningslova § 8-4 andre ledd innvendingane fram for Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og rår til at desse to retningslinjene blir tatt ut av planen.

Fylkestinget vedtok i sak 39/13 den 11.06.2013, med påfølgjande endringar i sak 52/13 den 22.10.2013, Regionalplan for Jæren 2013-2040. Planen erstattar Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren.

Fylkesmannen har innvendingar til følgjande to retningslinjer i vedteken regionalplan:

1. Nytt avsnitt i retningsline 4.2: Forus felt C

"Som unntak fra forbudet mot handelsetableringar utenfor områder avsatt til sentrumsformål åpnes det for at Sola, Sandnes og Stavanger kommuner i samarbeid kan avsette et område til formål handel på Forus felt C. Hensikten med unntaket er å gi mulighet for at det på dette området etableres en enkelt større handelsvirksomhet med regionalt/landsdelbasert nedslagsfelt, og uten at dette utvikler seg til et handelsområde med flere virksomheter."

2. Ny retningsline 4.13: Utvidingar av eksisterande kjøpesenter på Forus

"Kommunen kan vedta å endre bruken av eksisterende areal for kjøpesenter på Forus innenfor vedtatt regulering. Dimensjon av samlet handelsareal avklares gjennom regional handelsanalyse."

Regional føresegn

Regional planføresegn avløyser "Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre". Føremålsparagrafen (§ 1) i rikspolitisk føresegn er i hovudsak tatt inn i regional føresegn. Regional planføresegn har følgjande ordlyd:

"Nyetablering eller utvidelse av eksisterende handelsvirksomheter er bare tillatt i områder avsatt til sentrumsformål, slik disse er lokalisert, dimensjonert og avgrenset i gjeldende kommuneplans arealdel eller kommunedelplan, og med de unntak som framgår av retningslinjene for nærbutikk og nærservice og for varegruppene biler, båter, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer."

Dei to retningslinene vi har innvendingar mot, opnar begge for handelsetablering på Forus som unntak frå regional planføresegn. Regional planføresegn inneheld forbod mot nyetablering og utviding av handelsverksemd utanfor område sett av til senterføremål i kommuneplan/kommunedelplan. Forus ligg ikkje inne med senterføremål i gjeldande kommuneplanar for Stavanger, Sandnes og Sola. Begge retningslinene kjem derfor i motstrid med regional planføresegn, sidan dei opnar for handelsverksemd på Forus som ikkje er omfatta av senterføremål i kommuneplan/kommunedelplan.

Føremålet med senterstruktur og handel

Begge retningslinene strir direkte mot sjølve føremålet med kapittel 4 i regionalplanen om senterstruktur og handel. Føremålet med kapittel 4 er formulert slik:

"Formålet med bestemmelser og retningslinjer for senterstruktur og handel er å styrke eksisterende by- og tettstedssentre, bidra til effektiv arealbruk og miljøvennlige transportvalg, dvs. unngå en utvikling som fører til byspredning og bilavhengighet."

I regionalplanen er det vist til at hovudsentra Stavanger og Sandnes ikkje har styrka seg i tråd med fylkesdelplanen sine målsettingar, og at Forus- og Lura-området har hatt den største veksten i varehandelen. Ei slik utvikling har gitt auka transportarbeid, i hovudsak som auka bilbruk. I regionalplanen er det særskilt vist til manglande måloppnåing for handel og sysselsetting i hovudsentera Sandnes og Stavanger. Retningslinene vil svekke føremålet og hovudgrepet i forhold til senterstruktur og handel i regionalplanen ved at Forus- og Lura-området styrkar seg i forhold til Sandnes og Stavanger sentrum gjennom at det blir opna for vesentleg meir handel.

Når regionalplanen opnar for unntak på Forus ved å tillate handel der konkurransen i forhold til eksisterande by- og tettstadsstruktur er størst, blir grunnlaget for å nekte nyetablering og utviding av kjøpesenter utanfor Forus-området uklart. Grunnlaget for å nekte handel utanfor definert senterstruktur i andre delar av planområdet, der den negative verknaden på by- og tettstadsentera ikkje er så omfattande, vil i stor grad falle bort. At regionalplanen opnar for unntak frå vedtatt senterstruktur akkurat for det området med størst omsetning og vekst i varehandelen, har som konsekvens at planen sitt hovudgrep og grunnlaget for å styre handelslokalisering blir vesentleg svekka. Viss det først skal opnast for unntak frå planføresegna i regionalplanen, vil Forus vere den

staden der skadeverknaden av unntaket vil bli størst i høve til samordna areal og transport og berekraftig byutvikling.

I tillegg vil ein vesentleg auke i varehandelen på Forus kome i vesentleg konflikt med sjølve hovudføremålet med regionalplanen når det gjeld samordna areal og transport. Ein auke i handelen på Forus vil ytterlegare legge til rette for privatbilisme og svekke grunnlaget for kollektive transportløyningar. Dette vil ytterlegare forsterke eksisterande kapasitetsutfordringar for transportsystemet på Jæren.

Regionalplan Jæren er den regionalplanen i Noreg som har kome lengst i å oppfylle statleg politikk på samordna areal og transport og lokalisering av handel. Allereie gjennom den førre regionalplanen for Jæren frå 2000 (Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren) blei det utforma eit senterhierarki for Jær-regionen med føremål å styrke dei etablerte by- og tettstadssentera. Det blei lagt inn hovudkollektivaksar som skulle binde saman og støtte opp under senterstrukturen i planen. Jærkommunane har vore lojale mot regionalplanen, og senterstrukturen i regionalplanen er innarbeidd i dei enkelte kommuneplanane i Jærkommunane. I ny regionalplan for Jæren er plangrepet med senterhierarki og hovudkollektivaksar styrka ytterlegare. Blir det gjort unntak frå senterstrukturen i regionalplanen for Forus ved å opne for handel her, vil svekke det hovudgrepet regionalplanen har for å sikre handelsetableringar som støttar opp under ei berekraftig by- og tettstadsutvikling. I praksis vil det bety at regionalplanen ikkje lengre vil vere eigna som styringsverktøy for behandling av handelslokaliseringar.

1. Retningsline 4.2: Forus felt C

Nytt avsnitt i retningsline 4.2 opnar for ei handelsetablering på Forus felt C. Vilåret for handelsetableringa er at det skal vere ei større handelsverksemd med regionalt/landsdelsbasert nedslagsfelt. I praksis betyr det at retningslina opnar for nyetablering av IKEA på denne lokaliteten. Uavhengig av kva for eit kjøpesenter som er aktuell for lokaliteten, vil retningslina opne for ei utvikling av felt C som vil gi ein vesentleg auke av handelsarealet på Forus. Ei slik utvikling av felt C vil kome i direkte konflikt med eit hovudføremål med planen, som er å styrke handelen i Stavanger og Sandnes sentrum

Miljøverndepartementet vedtok 30.06.2010 at reguleringsplan for Forus felt C ikkje skulle opne for lokalisering av IKEA. Ved at fylkestinget nå ønskjer å opne for lokalisering av IKEA på felt C, kjem retningslina i motstrid med departementet sitt vedtak i saka. Vi kan ikkje sjå at tilhøva for denne etableringa er endra etter MD-vedtaket. Retningslina vil dessutan også vere i strid med vedteken kommuneplan for Stavanger.

2. Retningsline 4.13: Utvidingar av eksisterande kjøpesenter på Forus

Ny retningsline 4.13 opnar for utviding av eksisterande kjøpesenter på Forus innanfor ramma av gjeldande reguleringsplanar. Det betyr at retningslina set til side regional planføresegn ved at gjeldande reguleringsplanar for handel på Forus, som inneheld kjøpesenter, gjeld føre regional føresegn. Regional planføresegn vil dermed svekke kjøpesenterføresegna frå 2008, ved at gjeldande reguleringsplanar vedtatt før kjøpesenterføresegna med dette vil opne for utviding av eksisterande kjøpesenter på Forus.

I mediabildet og i den politiske debatten i fylkeskommunen har det særleg vore merksemd retta mot dei største kjøpesentera, som Kvadrat og Tvedt-senteret. Slik retningslina er formulert, vil også andre kjøpesenter kunne utvidast innanfor ramma av gjeldande reguleringsplanar. Retningslina vil

dermed kunne føre til stor auke av handelsareal på Forus, noko som vil svekke Stavanger og Sandnes sentrum sin posisjon i forhold til Forus ytterlegare.

Retningslina er uklar i si utforming slik at det er vanskeleg i skilje mellom kva for kjøpesenter retningslina gjeld for og kva for kjøpesenter som ikkje er omfatta av retningslina. Dette vil gi både juridiske og forvaltningsmessige utfordringar kommunalt og regionalt, samt ein administrativ og politisk ressursbruk for handtering av dette som vi i dag ikkje kjenner omfanget av.

Det er også uklart kor store kjøpesenterutvidingar gjeldande reguleringsplanar på Forus opnar for. Mange av reguleringsplanane på Forus er gamle. Det vil seie at dei er laga før Fylkesdelplanen for langsiktig byutvikling på Jæren blei vedtatt. Korleis handel skal handterast, har derfor ikkje vore eit berande tema i arbeidet med desse reguleringsplanane. Desse reguleringsplanane har heller ikkje vore behandla innanfor ei regional ramme.

Når fylkeskommunen i retningslina ønskjer å skilje mellom dei kjøpesentera som skal få lov å utvide i forhold til dei som ikkje får lov, må det leggjast fram ei sakleg og god grunngiving. I regionalplanen er det ikkje lagt fram tungtvegande argument som gir grunnlag for at dei største kjøpesentera på Forus skal få unntak frå regional planføresegn, medan alle kjøpesentera på Jæren utanfor Forus ikkje skal omfattast av retningslina. Favoriseringa av kjøpesentera på Forus manglar ei sakleg grunngiving. Ei utviding av kjøpesentera på Forus er meir i konflikt med sjølve føremålet med regionalplanen enn utvidingar av kjøpesentra utanfor Forus.

Konklusjon

- Fylkesmannen legg desse retningslinene 4.2 og 4.13 i Regionalplan Jæren 2013 - 2040 fram for Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samsvar med plan- og bygningslova § 8-4 andre ledd, og ber departementet ta desse to retningslinene ut av regionalplanen. Dette gjeld retningsline 4.2 som opnar for ei regional/landsdelbasert handelsverksemd på Forus felt C, og retningsline 4.13 som opnar for å utvide eksisterande kjøpesentera på Forus innanfor ramma av gjeldande reguleringsplanar.
- Retningslinene kjem vesentleg i strid med den regionale planføresegna om forbod mot nyetablering og utviding av handelsverksemd utanfor område sett av til senterføresmål, og i konflikt med sjølve føremålet med regionalplanen, som er å styrke eksisterande by- og tettstadssentra, og bidra til effektiv arealbruk og miljøvenleg transportval.
- Retningslinene kjem i vesentleg konflikt med nasjonal politikk i forhold til samordna areal og transport, nedfelt i *"Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging"* frå 1993.
- Retningslinene er også i vesentleg konflikt med nasjonal politikk for lokalisering av kjøpesenter:
"Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre" frå 2008.

Med helsing

Magnhild Meltveit Kleppa

May Britt Jensen
fylkesmiljøvernshjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift

Saksbehandlar: Morten Sageidet
Saksbehandlar telefon: 51 56 89 11
E-post: fmromos@fylkesmannen.no

Vedlegg

1. Regionalplan for Jæren
2. Oversending frå Rogaland fylkeskommune av endeleg vedtak
3. Saksprotokoll/saksframlegg sluttbehandling av regionalplanen i fylkeskommunen
4. Modell for handelsanalyser - forprosjekt
5. Saksprotokoll/saksframlegg vedtak om offentlig ettersyn
6. Fylkesmannen si fråsegn til regionalplanen
7. Oversending frå fylkeskommunen om avgrensa høyring
8. Saksprotokoll/saksframlegg vedtak om avgrensa høyring
9. Fylkesmannen si fråsegn til planendingane for avgrensa høyring

Kopi til:

Randaberg kommune	Pb 40	4096	Randaberg
Sandnes kommune	Postboks 583	4305	Sandnes
Klepp kommune	Postboks 25	4358	Kleppe
Gjesdal kommune	Rettedalen 1	4330	Ålgård
Hå kommune	Postboks 24	4368	Varhaug
Time kommune	Postboks 38	4349	Bryne
Sola kommune	Postboks 99	4097	SOLA
Strand kommune	Postboks 115	4126	Jørpeland
Rennesøy kommune	Postboks 24	4159	Rennesøy
Rogaland fylkeskommune	Sentrum Postboks 130	4001	Stavanger
Statens Vegvesen, Region Vest	Askedalen 4	6863	Leikanger
Stavanger kommune	Postboks 8001	4068	Stavanger